



VIVRE ENSEMBLE

SERVICE D'INFORMATION ET DE DOCUMENTATION
SUR LE DROIT D'ASILE



**DU DROIT D'ASILE
A LA GESTION
DE STOCK HUMAIN**

HORS-SÉRIE #3

SEPTEMBRE 2013

Devant la persécution,
toute personne a le droit
de chercher asile et de
bénéficier de l'asile en
d'autres pays.

DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME (1948)



DU DROIT D'ASILE À LA GESTION DE STOCK HUMAIN

OU COMMENT RÉDUIRE À NÉANT L'HOSPITALITÉ ET LES DROITS

CHRISTOPHE TAFELMACHER

AVOCAT



L'histoire de la législation sur l'asile, c'est d'abord celle d'une raison d'Etat fluctuante, puis celle d'une pratique fondée sur des simples directives administratives, et enfin, dès les années 1980, celle d'une loi perpétuellement en chantier. Les révisions législatives se sont succédées à un rythme effréné¹, soumises aux obsessions politiques du moment et sans jamais qu'un bilan objectif des précédentes ne soit établi. Structurée autour d'une stratégie dominée par la logique guerrière, la politique d'asile, dont le maître mot est devenu la « dissuasion », s'est avérée un laboratoire du démentèlement social et des droits fondamentaux.

¹ Selon l'expression même d'un responsable de l'Office fédéral des réfugiés, Urs Hadorn, dans la revue officielle *Asylon*, Berne, décembre 1995, numéro 1 spécial, p. 8.

Du 19ème siècle aux années 1990

S'AFFRANCHIR D'UN MYTHE

Avant de parler de loi, brisons d'abord le mythe de la supposée «tradition humanitaire» de la Suisse. Le 19ème siècle est marqué par une alternance de périodes d'ouverture et de restriction quant à l'octroi du droit d'asile. Lorsque le gouvernement suisse subit des pressions politiques et économiques de la part des puissances de l'époque, il n'hésite pas à expulser des réfugiés.² Dans le cadre de la mise en place de l'Etat national, la raison d'Etat vient remplacer le bon vouloir du Prince de l'Ancien Régime. La présence et les activités des réfugié.e.s allemands ou russes, notamment celles et ceux se réclamant de l'anarchisme, justifient la mise en place de la police politique en 1880. L'étranger.ère est à la fois celui ou celle qui vient du dehors, mais aussi celui ou celle qui refuse l'ordre établi. Au tournant du 20ème siècle, la figure du réfugié et de l'étranger est déjà assimilée à une menace.

La Seconde Guerre mondiale révèle une administration suisse fermant ses frontières aux Juifs qui fuyaient les camps nazis, malgré le principe du non-refoulement contenu dans l'Accord bilatéral Suisse-Allemagne. Le Tribunal fédéral avait pourtant souligné dans de nombreux arrêts après 1935 que la législation raciale nazie était contraire aux valeurs fondamentales de l'ordre juridique suisse et donc à l'ordre public suisse³: rien n'y fait. Quand Paul Grüninger, commandant de la police du canton de Saint-Gall, sauve des milliers de Juifs dans les années 1938-1940, en ne respectant pas les directives fédérales, il est condamné pour violation caractérisée du devoir de fidélité.⁴ Il ne sera réhabilité qu'à titre posthume, sur le plan politique en 1993, puis juridique en 1995.⁵

Dans la période de l'Après-guerre et jusqu'aux années 1970, la politique d'asile est plus ouverte. Durant la Guerre froide, on accueille facilement celles et ceux qui fuient les régimes communistes – ils ont l'avantage d'être européens et blancs. Pour eux, le taux d'acceptation est élevé, autour de 90%.

On se montre en revanche plus fermé à l'encontre des réfugiés africains ou sud-américains. On suppose alors que l'installation des personnes reconnues

2 Pour plus de développements: Busset, Thomas, «*Va-t'en !*» *Accueil de réfugiés et naissance du mythe de la « terre d'asile » en Suisse*, Histoire et Société Contemporaine, sous la direction du Professeur Hans-Ulrich Jost, Lausanne 1994, n° 15.

3 Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale, *La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale, Rapport final*, Zürich: Pendo Verlag GmbH, 2002, chapitre 5, Droit et pratique juridique, p. 378.

4 Keller, Stefan, *Délit d'humanité, l'affaire Grüninger*, Editions d'En Bas, Lausanne 1994.

5 Tafelmacher, Christophe, « Le «devoir de fidélité» à l'État à l'épreuve de la théorie juridique, de l'histoire et de la pratique, à propos de l'affaire Grüninger », in: Marie-Claire Caloz-Tschopp, Pierre Dasen et Flurim Spescha (éds), *L'action «tragique» des travailleurs du service public, Actes du colloque international de Genève*, 15/16/17 septembre 2004, L'Harmattan, Paris 2005, pp. 341-394.

comme réfugiées sera définitive : les tensions portent avant tout sur le contenu et les modalités du processus d'intégration.⁶

ADOPTION TARDIVE DE LA LOI SUR L'ASILE

Durant ces décennies, il n'y a pas de texte légal et le traitement des demandes d'asile se base sur une série de directives internes. Ce n'est qu'en 1973 qu'une motion demande au Conseil fédéral de présenter « un projet de dispositions visant à donner une base juridique sûre à l'asile ». La première Loi sur l'asile sera adoptée par le Parlement en 1979, pour entrer en vigueur en 1981.

L'heure est toujours à une certaine ouverture. Faisant l'impasse sur les périodes sombres de notre histoire, le Conseil fédéral décrit la Suisse comme un des « États européens connus pour être des terres d'asile » et vante son « inclinaison naturelle à la tolérance et à la compréhension à l'égard des membres de minorités ».⁷

La définition du réfugié se calque sur la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés : « Sont des réfugiés les étrangers qui, dans leur pays d'origine ou le pays de leur dernière résidence et du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques, sont menacés dans leur vie ou leur intégrité corporelle ou doivent craindre pour leur liberté, ou encore sont exposés à des mesures entraînant une pression psychique insupportable. Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. » Ancrée à l'article 3 de la Loi sur l'asile, cette définition, plutôt large et généreuse, a survécu aux nombreuses révisions. On lui a même ajouté une précision en 1998 pour tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes.

DROIT D'EXCEPTION ET MARGINALISATION

Les multiples révisions ultérieures viseront plutôt l'instauration d'une sorte de droit d'exception pour la procédure d'asile et la marginalisation sociale des requérants. Elles s'attacheront à multiplier les exigences de preuve à fournir pour démontrer la réalité de la persécution et à entraver l'accès même à la procédure.

Sur ce plan, tout est simple : une phase d'enregistrement formelle, puis une audition par la police cantonale pour situer les motifs d'asile, et enfin une audition complémentaire devant l'Office fédéral de la police pour approfondir les premières déclarations, et enfin une décision d'octroi ou de refus d'asile. La question du départ

6 Maillard, Alain et Tafelmacher, Christophe, « *Faux Réfugiés* » ? La politique suisse de dissuasion d'asile 1979-1999, Editions d'En Bas, Lausanne 1999, pp. 251-252.

7 Message du Conseil fédéral du 31 août 1977, § 112.

de Suisse est réglée par une décision prise dans un second temps par l'Office fédéral des étrangers. La charge de la preuve est allégée, puisqu'il suffit en principe à un demandeur de rendre vraisemblables les faits fondant sa demande, et non d'en fournir une preuve absolue. Le tout tient en trois articles.

Par contre, il n'est pas question de créer un office spécialisé dans le droit humanitaire: c'est au Département fédéral de justice et police (DFJP) que la tâche est confiée. Pas question non plus d'accorder à l'individu un droit subjectif à l'asile, opposable à l'Etat, qui ouvrirait la porte à un contrôle judiciaire jusqu'au Tribunal fédéral: un premier recours n'est possible qu'auprès du Service des recours du DFJP, un second recours intervenant au niveau du Conseil fédéral. Dès le départ, la supposée «tradition humanitaire» se conjugue mal avec les droits fondamentaux. Dans son message, un signe montre que le Conseil fédéral ne s'attendait pas aux bouleversements qui marqueront la politique d'asile dans les années 1980: seule une augmentation de personnel très faible, soit «de un ou de deux collaborateurs» était prévue. Cette imprévoyance aura d'importantes répercussions.

LE TOURNANT DES ANNÉES 1980

Dès l'entrée en vigueur en 1981 de la loi nouvellement adoptée, la politique d'asile est l'objet d'une violente polémique. On observe un double phénomène.

D'une part, le nombre des demandes augmente, et surtout l'origine des candidats.e.s à l'asile se déplace: il s'agit désormais de personnes fuyant la Turquie après le coup d'Etat militaire, le Zaïre de Mobutu, le Chili de Pinochet ou encore le Sri Lanka. Non seulement ces pays ne sont pas communistes, mais en plus la Suisse entretient de bons rapports avec leurs gouvernements, le plus souvent anti-communistes, et y développe des liens économiques. D'autre part, un vent politique nouveau souffle à l'encontre de tous les droits protégeant les individus face à l'Etat.

La politique du droit d'asile prend rapidement une orientation restrictive, qui se marque par une pratique administrative de plus en plus rigoureuse. Le taux d'acceptation connaît une chute vertigineuse, passant de 90% de décisions positives à moins de 10%, ce qui est présenté comme une preuve même de l'abus. Dans la pratique de l'administration, comme dans les déclarations publiques, la bonne foi des personnes réfugiées est remise en cause, et l'on traque la moindre contradiction dans les déclarations.

Comme l'Office fédéral est sous-doté, les dossiers en souffrance s'accumulent, restant parfois plusieurs années sans réponse. Le problème des «cas humanitaires» commence alors à se poser. Dans le même temps, le discours des autorités, des partis de droite et des médias se polarise autour d'un «afflux massif» de «faux réfugiés» ou de «réfugiés économiques».

Dès lors, les modifications législatives se succèdent. Toutes ont pour objectif de renforcer le pouvoir de l'administration et de faciliter le rejet rapide des demandes. Dès le milieu des années 1980, on ne jure que par « l'accélération de la procédure », concept flou qui justifie toutes les mesures.

On commence en 1983 par introduire des clauses permettant de rejeter sommairement les demandes « manifestement infondées », tout en supprimant le deuxième recours au Conseil fédéral en cas de refus. Désormais aussi, le refus d'asile et le renvoi de Suisse sont prononcés dans une seule et même décision.

Dès 1984, on interdit aux demandeur.euse.s d'asile de travailler dans les premiers mois qui suivent l'arrivée en Suisse, toujours dans un but de « dissuasion ». Les préjugés xénophobes à l'égard de ces personnes sans emploi et parasites trouvent confirmation, tandis que les frais d'assistance pour la Confédération augmentent.

En 1986 est adoptée une nouvelle révision, qui propose d'accélérer la procédure par le biais de mesures de rationalisation et de l'augmentation des postes au sein de l'Office fédéral. On renonce aux auditions directes sur les motifs d'asile, qui seront confiées aux cantons. Pour faciliter le travail de l'administration, on l'autorise à utiliser des éléments de texte précomposés, en allemand « Textbausteine », exclusivement composés d'arguments justifiant le rejet de l'asile. On introduit également une obligation de collaborer pour les demandeur.euse.s d'asile. Si le fonctionnaire estime que cette collaboration n'est pas suffisante, il peut rejeter la demande sur ce seul motif. Afin d'isoler socialement les candidats à l'asile, d'aller plus vite et d'exécuter directement certains renvois, on prévoit l'enregistrement des demandes dans des centres fédéraux, suivi d'une attribution à un canton selon une répartition proportionnelle, idée louable en soi mais qui sera rapidement source de chicanes. Autre notion amenée à prospérer, la détention en vue du refoulement permet la privation de liberté pour des motifs purement administratifs.

La révision comprend encore des mesures d'identification systématique : saisie et conservation de toutes les empreintes digitales. Par ce traitement, réservé aux personnes qui commettent des délits, on insinue officiellement que les réfugié.e.s sont une espèce de criminels - bien avant que l'UDC ne s'empare de cette thématique. La Suisse jouera dans ce registre un rôle de laboratoire européen, développant le traitement informatisé des empreintes digitales et exportant son savoir-faire.

Le référendum lancé par les associations, Eglises, partis de gauche et syndicats est rejeté en 1987. Même si d'autres mesures encore plus incisives seront ancrées dans la loi ultérieurement, la révision de 1986 illustre ce qui sera la vision dominante de la politique d'asile officielle.

Une politique « de dissuasion » à l'égard des réfugié.e.s potentiel.le.s et « de renvoi » à l'encontre de celles et ceux qui sont entré.e.s en Suisse, dixit Elisabeth Kopp,

ministre à la tête du DFJP.⁸ Une politique qui sera le fil rouge du Rapport pour une stratégie pour la politique des années 90 en matière d’asile et de réfugiés, publié au printemps 1989 et détaillant nombre de nouvelles mesures restrictives à venir.

CENTRES D’ENREGISTREMENT, NON-ENTRÉE EN MATIÈRE ET DÉTENTION ADMINISTRATIVE

La mise en place des centres d’enregistrement des requérants d’asile (CERA) marque le déplacement de la procédure d’asile vers les « portes d’entrée » en Suisse. Ces centres assumeront bien plus que la simple tâche d’enregistrer les arrivants : comme l’illustrera le film *La forteresse*, ils seront la première marque de la dissuasion. Dans ces zones grises, le respect des droits et des gens se perd.

Mais la « dissuasion » ne marche pas. Les demandes d’asile continuent d’augmenter. En 1990, dans la précipitation et sans véritable consultation, les Chambres fédérales adoptent un arrêté fédéral urgent (APA). L’objectif est, encore une fois, d’accélérer l’examen des dossiers. En utilisant la voie de l’urgence, on paralyse tout référendum.

La principale idée de l’APA est la création des clauses de non-entrée en matière (NEM). L’Office fédéral est autorisé à rejeter sommairement les cas « manifestement infondés », par exemple pour les personnes venant d’un pays considéré a priori comme sûr, pour celles qui ne respectent pas l’obligation de collaborer, ou encore qui déposent une seconde demande d’asile. On anticipe aussi les accords entre la Suisse et l’Union européenne, même si cette clause ne pourra s’appliquer que des années plus tard. Pour aller plus vite, la non-entrée en matière doit en principe s’accompagner d’un renvoi immédiat. En parallèle, on étend l’interdiction de travail. L’entrée en vigueur de ces dispositions votées à marche forcée se fera de manière chaotique : en particulier, la notion de renvoi immédiat, difficile à appliquer pratiquement, au grand désespoir de l’Office fédéral.

RESTRICTIONS HUMAINEMENT COÛTEUSES MAIS INOPÉRANTES

Malgré ces restrictions, le nombre des nouvelles demandes explose durant les années 1990 et 1991. En décembre 1991, sous couvert de lutte contre les déficits publics – nouvelle idéologie dominante oblige – le Conseil fédéral s’attèle à réduire drastiquement l’aide sociale, par des mesures inspirées du rapport de stratégie de 1989. Un saut qualitatif est franchi : l’assistance financière pour les demandeur.euse.s d’asile est fixée à peu près à la moitié du minimum vital reconnu pour les Suisse.sse.s.

En juin 1992, Arnold Koller, Chef du DFJP, déclare triomphalement avoir obtenu une baisse de 50 % des demandes d’asile. Etrange cri de victoire : la guerre faisait

⁸ Maillard et Tafelmacher, *op. cit.*, p. 266. Monnier, Laurent, *Leçon d’adieu*, Université de Lausanne, 21 juin 1988, p. 7.

alors rage en Afghanistan, en Angola, en Somalie, et surtout en ex-Yougoslavie... Paradoxalement, l'Office fédéral accorde des dizaines de milliers d'admissions provisoires aux personnes fuyant ces guerres civiles, constatant le caractère inexigible de l'exécution du renvoi de ces « réfugié.e.s de la violence ». Ces décisions constituent un aveu officiel du caractère bien-fondé de ces demandes, mais on se gardera bien de l'admettre du côté des autorités.

En 1993, les partis de droite montent en épingle les tensions autour de la scène ouverte du Letten, stigmatisant les « réfugiés délinquants ». Cette polémique amène le Parlement à durcir considérablement les mesures de contrainte dans le droit des étrangers. La durée de la détention administrative pour assurer l'exécution des renvois est portée à 12 mois au total. On introduit l'interdiction de quitter une zone géographique précise ou au contraire d'y pénétrer. Ces mesures discriminatoires – car elles ne visent qu'une partie de la population – s'ajoutent aux dispositions pénales. On crée ainsi l'amalgame entre criminels et personnes étrangères ou réfugiées.

La fin des années 1990 voit le droit d'asile s'éloigner toujours plus de la prétendue « tradition humanitaire » de la Suisse. Les décisions de NEM permettent de liquider sommairement jusqu'à 30 % des demandes. Le taux d'octroi de l'asile oscille entre 5 % et 10 %. L'Office fédéral privilégie les statuts précaires, préférant accorder « l'admission provisoire »⁹, voire une simple tolérance de fait – le « non-renvoi » de personnes débouté.e.s dont on ne parvient pas à exécuter le renvoi, comme cela a été le cas pour les Kosovar.e.s de 1992 à 1998.

Le nombre de personnes séjournant au bénéfice de « l'admission provisoire » finit par dépasser le nombre de celles bénéficiant de l'autorisation de séjour ou d'établissement. Cette évolution a des conséquences pratiques importantes, car « l'admission provisoire » entraîne des restrictions aux droits fondamentaux dans le domaine de la vie familiale, du travail, ou encore de l'intégration.¹⁰

⁹ Ce nom est trompeur, car ce statut peut durer très longtemps: des milliers de réfugié.e.s de Somalie restent « admis provisoirement » en 2006 tout en résidant en Suisse depuis les années 1990 - 1993.

¹⁰ Kiener, Regina et Rieder, Andreas, *Admission provisoire sous l'angle des droits fondamentaux*, Commission fédérale sur le racisme, Berne, 2003.

Des années 1990 à nos jours

LA TOTALE EN 1998

Dès 1995 est mis en branle un nouveau projet de révision, cette fois-ci totale, de la Loi sur l'asile. La Constitution contraint le Parlement à décider formellement s'il veut pérenniser ou non les mesures adoptées en urgence en 1990. Sans surprise, le Conseil fédéral propose non seulement d'ancrer l'arrêté fédéral urgent (APA) dans la loi, mais aussi de le durcir. Pourtant, la situation s'est bien détendue depuis le début de la décennie: ni la crise, ni l'urgence qui avaient justifié l'APA ne sont d'actualité. Les critiques pleuvent aussi sur la clause «pays d'origine sûr», que les autorités ont tenté d'appliquer pour des situations très controversées: Algérie, Angola, Inde, Gambie.¹¹

Le gouvernement fait fi de tout cela. Il se propose de continuer à rendre plus difficile l'accès même à la procédure d'asile en multipliant les clauses de non-entrée en matière (NEM). Il est suivi dans cette voie par les Chambres, qui ajoutent encore des restrictions. On pourra désormais ne plus entrer en matière sur les demandes de personnes incapables de présenter un document d'identité, entrées illégalement en Suisse ou qui ne se sont pas annoncées immédiatement aux autorités. Exit l'immense majorité des réfugiés, qui ont précisément dû fuir clandestinement et avec peu de documents... On retrouve ici une initiative UDC, pourtant battue en votation populaire en décembre 1996.

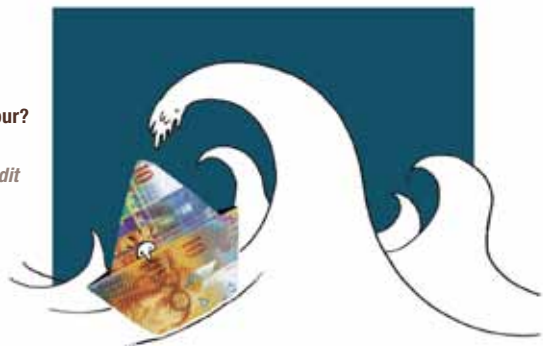
Pour faire bonne mesure, le Parlement introduit toute une série de chicanes de procédure et élargit la liste des cas permettant une détention administrative, ce qui aggrave encore la situation des demandeur.euse.s d'asile. On s'enfoncé toujours plus dans un droit d'exception. Le seul point positif de la révision est la création d'un nouveau statut pour les «personnes à protéger», censé répondre aux besoins des réfugié.e.s de la violence: en pratique, ces nouvelles dispositions ne seront jamais appliquées... En particulier, aucune des personnes fuyant les atroces guerres civiles du Libéria ou de la Sierra Leone n'a bénéficié de ce statut.

Adoptée en 1998, la révision totale soulève des oppositions de plus en plus nombreuses. On annonce le dépôt d'un référendum. Furieux, le Conseiller fédéral Arnold Koller fait adopter un arrêté fédéral urgent contenant les principales mesures, qui peuvent ainsi entrer en force immédiatement. Les parlementaires ne se laissent pas distraire par l'actualité de la guerre au Kosovo, de la répression contre les Albanais et de l'exode des réfugié.e.s en 1999. Il faut dire qu'après une période d'accalmie, ces deux années connaissent une nouvelle hausse des demandes d'asile, qui dépassent les 40'000.

¹¹ Maillard, Alain et Tafelmacher, Christophe, *op. cit.*, pp. 231-233.

Pourriez-vous vivre avec 10 frs par jour?

Extrait de la brochure *Il y a ce qu'on dit sur les réfugiés. Et il y a la réalité.*
Vivre Ensemble, novembre 2012.



Avec l'entrée en vigueur de la révision totale, le poids des auditions et des décisions, y compris celles sur les motifs d'asile, se déplace de plus en plus vers les Centres d'enregistrement des requérants d'asile (devenus les Centres d'enregistrement et de procédure). L'accès des candidat.e.s à l'asile à un appui juridique au moment de la constitution de leur dossier est rendu plus difficile. L'intérêt de l'administration est ici de faire avancer le dossier comme elle le désire, et surtout pas que la personne puisse faire valoir ses arguments, encore moins qu'elle puisse créer des liens en Suisse. Les nouvelles clauses de NEM sont largement utilisées.

On en revient ainsi à l'audition directe par l'Office fédéral, abandonnée dans une précédente révision... par souci d'accélération!

« NEM » OU LA FIGURE EMBLÉMATIQUE DE « L'ABUS »

Fin 2003, sous prétexte de nouvelles économies budgétaires, la ministre démocrate-chrétienne Ruth Metzler propose au Parlement d'introduire un nouvel article dans la LAsi excluant de l'aide sociale déjà minimale les personnes frappées de NEM. Celles-ci seraient directement considérées comme clandestines, et le délai de recours drastiquement réduit de 30 jours à 5 jours ouvrables. Outre une réduction des dépenses de l'Etat, l'objectif annoncé est de pousser les victimes de NEM à organiser, sous la contrainte, « spontanément » leur départ: cela se nomme dans le discours administratif le principe de « la primauté de l'exécution du renvoi » (« Primat des Wegweisungsvollzugs »).

Adopté dans l'enthousiasme par des parlementaires qu'aucune discrimination n'effraie, ce nouveau système entre en vigueur le 1er avril 2004. Pourtant, le nombre de nouvelles demandes d'asile s'est stabilisé à un niveau bien plus bas qu'en 1999.

Des milliers de personnes sont ainsi mises à la rue et ne peuvent plus prétendre qu'à « l'aide d'urgence dans une situation de détresse » de l'article 12 de la Constitution, soit un strict minimum de survie. Les cantons rivalisent d'ingéniosité pour trans-

former cette « aide d'urgence » en dispositif d'humiliation et de contrainte¹² : le but constitutionnel, permettre à chaque individu de « mener une existence conforme à la dignité humaine », est systématiquement bafoué. Dans le discours officiel comme dans les décisions, on justifie cela par le fait que les personnes victimes de NEM personnifient l'abus de l'asile...

L'EXTENSION DE L'AIDE D'URGENCE

L'expérience des NEM mis à la rue est évaluée positivement par le Conseil fédéral. Comme d'habitude, avant même qu'un véritable bilan ne puisse être tiré avec suffisamment de recul, on met en chantier une énième révision.¹³ Là encore, cette révision ne correspond pas à une hausse des demandes d'asile.

Fin 2005 le Parlement adopte de nouvelles dispositions qui étendent l'exclusion de l'aide sociale à toutes les personnes déboutées de l'asile, soit aussi celles qui ont reçu une décision de rejet ordinaire. Dans l'espoir d'accélérer les départs, on prévoit que cette exclusion sera effective même si la personne dépose une demande de révision ou de réexamen. Une situation pourtant fréquente dans le domaine de l'asile en raison de la mauvaise qualité des décisions, elle-même conséquence des efforts permanents d'accélération.

Les clauses de non-entrée en matière sont durcies : il est notamment prévu de prononcer une NEM pour les personnes passées par un Etat tiers arbitrairement considéré comme « sûr ». La Suisse veut ainsi profiter au mieux du privilège que lui confère sa situation d'île au centre de l'Europe, qui ne peut qu'exceptionnellement être atteinte directement. On n'oublie pas le souci d'accélération en confirmant la réduction du délai de recours contre les décisions de NEM à 5 jours : une manière de restreindre l'accès à la procédure – et de faire du chiffre. Le Législatif intègre dans la loi un délai de traitement des dossiers pour rappeler à l'autorité de recours son devoir de célérité. Christoph Blocher, de l'UDC et alors chef du DFJP, intervient personnellement au milieu des débats parlementaires, qui deviennent quelque peu chaotiques. Mais il obtiendra gain de cause et les Chambres accepteront encore de nouveaux durcissements : introduction dans la Loi sur les étrangers de la détention pour insoumission, doublement de la durée de la détention en vue du refoulement,

12 Voir les articles et témoignages réunis dans : Schmidlin, Irène, Tafelmacher, Christophe et Küng, Héléne (éds), *La politique suisse d'asile à la dérive. Chasse aux « abus » et démantèlement des droits*, Editions d'En Bas, Lausanne 2006, pp. 18-23. Voir aussi : Regamey Caroline et Gafner Magalie, « Sans-papiers : test social et nivellement des droits », *Plaidoyer*, Zurich, 3/05, pp. 64-69. Tafelmacher, Christophe, « Droit à l'aide d'urgence, le grand retournement », *Plaidoyer*, 3/09, pp. 56-61. Tafelmacher, Christophe, « Manque de pensée et droit : plaidoyer pour une attitude de désobéissance en ces temps difficiles », in : Caloz-Tschopp, Marie-Claire, *Lire Hannah Arendt aujourd'hui, Pouvoir, guerre, pensée, jugement politique*, Editions L'Harmattan, Paris 2008, pp. 427-434.

13 Menetrey, Anne-Catherine, et Recordon, Luc, *Asile : Les tortueux parcours du processus législatif*, série 25ème anniversaire de Vivre Ensemble, VE n°131, février 2011.

extension de l'aide d'urgence à tou.te.s les débouté.e.s, suppression de l'admission provisoire à titre humanitaire, et exigence de production de documents de voyage dans les 48 heures dès le dépôt de la demande d'asile sous peine de non-entrée en matière.

Arrêtons-nous un instant sur cette extension des mesures de contrainte. Avec la détention pour « insoumission », plus question de punir en lien avec un délit, ni de détenir quelqu'un en vue d'un renvoi : l'enfermement, jusqu'à dix-huit mois, vise à briser la résistance d'une personne. Quant à l'extension de la durée totale de la détention en vue du refolement à 24 mois, c'est une privation de liberté considérable. Pourtant, ces mêmes parlementaires qui ont entériné ce durcissement ont commandé une étude qui démontre que, au-delà de trois mois, la détention ne remplit pas sa fonction, à savoir l'exécution du renvoi : plus la durée de détention augmente, plus les taux de renvoi accusent une baisse nette.¹⁴ Autrement dit, en plus d'être inhumaines, ces nouvelles mesures sont inutiles et coûteuses !

Cette dernière révision entre en vigueur en janvier 2008. L'extension de l'aide d'urgence frappe des milliers de nouvelles personnes. Cette fois, plutôt des familles, des femmes et des enfants sont touchés alors qu'en 2004, les hommes seuls étaient surtout concernés. Les différents dispositifs cantonaux se rejoignent pour faire de l'aide d'urgence une véritable mesure de contrainte étatique destinée à pousser au départ : les conditions de vie des débouté.e.s de l'asile se péjorent de manière significative.¹⁵

Ainsi, entre janvier 2008 et décembre 2009, selon les chiffres officiels, 6'977 personnes déboutées de l'asile ont perçu l'aide d'urgence, soit 61 % des bénéficiaires potentiels.¹⁶ Les autres ? On n'en saura rien, probablement disparu.e.s... L'Office fédéral annonce piteusement que, sur le total, seules 988 personnes ont quitté la Suisse « en bonne et due forme ». On observe aussi que, pour beaucoup, l'aide d'urgence dure souvent plusieurs années.¹⁷

UN DROIT D'ASILE RÉDUIT À UNE PEAU DE CHAGRIN

La mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin complète ce dispositif dès décembre 2008. Une décision de NEM peut être prononcée pour les personnes ayant passé par le territoire d'un des pays de « l'espace Dublin »¹⁸.

14 Commission de gestion du Conseil national, « Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers », Rapport sur la base d'une évaluation effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration, Berne, 24 août 2005.

15 Povlakic, Karine, « L'aide d'urgence s'enlise », *SOS Asile*, Lausanne, bulletin n° 94, 1er trimestre 2010. Povlakic, Karine, *Suppression de l'aide sociale, un instrument de contrainte*, Edition d'En Bas & SAJE, Lausanne 2011, avec une préface de Tafelmacher, Christophe. Kopf, Françoise, *L'éradication des requérants d'asile*, série 25ème anniversaire de Vivre Ensemble in VE 129, septembre 2010.

16 Office fédéral des migrations, « Rapport de suivi concernant la suppression de l'aide sociale, année 2009 », Berne-Wabern, juillet 2010.

17 Malka, Sophie, « Dossier Aide d'urgence. Campagne unitaire pour dénoncer un système inhumain », *Vivre Ensemble*, Genève, n° 132, avril 2011.

18 Ce qu'on appelle « l'espace Dublin » est constitué de 27 pays membres de l'Union européenne et les 3

Une procédure particulièrement expéditive devient immédiatement la règle. Les personnes, arrêtées au petit matin par des policiers, sont expulsées manu militari vers un autre pays européen, sans avoir toujours reçu la décision avant d'être expulsées. Pour celles qui reçoivent la décision, toujours au dernier moment, comme l'a recommandé aux cantons l'ODM, déposer un recours n'offre aucune garantie de protection car celui-ci n'est pas suspensif.¹⁹ Quelque 3000 personnes seront touchées par cette pratique, violant de manière crasse le « droit à un recours effectif » avant que le TAF ne rende un arrêt de principe pour y mettre le holà.²⁰

Les dénonciations pleuvent concernant les effroyables conditions d'accueil en Grèce ou en Italie. Rien ne freine les ardeurs expulsantes de l'Office fédéral, qui n'use jamais de la possibilité d'endosser la responsabilité de demandes d'asile, en particulier pour des situations humanitaires. D'autres renvois visant des personnes gravement malades seront ainsi avalisés par l'instance de recours.²¹

A ce sinistre jeu, la Suisse est gagnante. Selon les statistiques officielles, entre décembre 2008 et décembre 2010, l'Office fédéral a pu obtenir dans 9'685 cas la reconnaissance de compétence d'un pays tiers, et dans 4'626 cas la remise effective de la personne visée.²² En contrepartie, la Suisse n'a dû accepter que 1'249 demandes et seules 626 personnes lui ont été remises : c'est un bénéfice net dont les autorités se déclarent satisfaites.

ACCÉLÉRER, TOUJOURS ACCÉLÉRER !

Las ! Malgré toutes les mesures déjà adoptées, l'administration en veut toujours plus. Même si la situation reste détendue sur le front des nouvelles demandes d'asile, une révision de la LAsi est mise en chantier en 2009 par Eveline Widmer-Schlumpf, du Parti bourgeois-démocratique, alors aux commandes du DFJP. Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral adopte un message pour transmettre un projet aux Chambres. Y figurent certaines propositions émanant de Christoph Blocher, mais aussi des durcissements du crû de sa successeure.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats entre en matière, mais souhaite de la toute nouvelle cheffe du DFJP, la ministre socialiste Simonetta Sommaruga, un rapport complémentaire... pour obtenir des mesures « susceptibles d'accélérer les procédures dans le domaine de l'asile ».

pays associés que sont l'Islande, la Norvège et la Suisse.

19 Povlakic, Karine, « Surtout, ne restituez pas l'effet suspensif ! », *SOS Asile*, Lausanne, bulletin n° 97, 4ème trimestre 2010.

20 Brutsch, Yves, « Dublin. Des milliers de renvois illégaux : l'ODM hors la loi », *Vivre Ensemble*, n° 127, Genève, avril 2010.

21 Bregnard Ecoffey, Chloé, « Procédure Dublin : quand le Tribunal administratif fédéral couvre les erreurs de l'Office fédéral des migrations », *SOS Asile*, Lausanne, bulletin n° 92, 3ème trimestre 2009.

22 Office fédéral des migrations, « Rapport sur la migration 2010 », Berne, 26 mai 2011, p. 34.

En mai 2011, celle-ci rend public son « Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile ». Elle promet des améliorations à la nouvelle révision de la Loi.²³ Cela fait pourtant plus de 25 ans que l'on prétend rechercher l'accélération de la procédure: qu'allait-on encore inventer ?

Après consultation, le DFJP propose une révision en deux étapes. Une première série de mesures « à court terme » est présentée en septembre 2011.²⁴ Et une refonte totale de la procédure d'asile est prévue pour le moyen terme: l'objectif est de créer des centres fédéraux qui mèneraient rapidement à terme les procédures de première instance, en s'inspirant du modèle hollandais. Ce processus par étape entraîne un cheminement parlementaire complexe. Le Conseil des Etats entre en matière en décembre 2011, puis le Conseil national en juin 2012. Soumis à rude pression par l'UDC et le PLR, ce dernier décide toutefois de créer une étape de plus en déclarant certaines mesures « urgentes ». C'est l'accélération dans l'accélération.

Lors de la session de septembre 2012, l'Assemblée fédérale adopte le premier paquet de loi. Elle décide de supprimer la possibilité de déposer une demande d'asile à l'étranger. Elle supprime la reconnaissance de la qualité de réfugié pour les déserteurs et les objecteurs de conscience, sous réserve des cas qui entraîneraient dans le champ de protection de la Convention de 1951. Elle introduit la possibilité de créer des « centres spécifiques » pour les personnes dites « récalcitrantes », dont la gestion pourra au demeurant être déléguée à des organismes privés. Il est encore prévu de réduire à 5 jours le délai de recours pour certaines décisions matérielles.²⁵

Les mesures d'accélération portent en réalité surtout sur l'octroi d'une carte blanche laissée au Conseil fédéral pour mener des « phases de tests » et déroger entièrement à la loi en vigueur, notamment en raccourcissant les délais de recours. L'idée est de tester la nouvelle procédure d'asile imaginée par les services de Simonetta Sommaruga. Pour couronner le tout, les parlementaires adoptent la clause d'urgence, ce qui entraîne l'application immédiate des mesures même en cas de référendum.²⁶ Après quelques tergiversations au sein du mouvement de défense du droit d'asile, le référendum est lancé et aboutira en janvier 2013.

23 Département fédéral de justice et police, « Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile », Berne, mars 2011. Armanios, Rachad, « L'asile soumis à la vitesse grand V », *Le Courrier*, Genève, lundi 23 mai 2011. Brutsch, Yves, « La recette de Mme Sommaruga est une triste farce », *24 Heures*, Lausanne, lundi 30 mai 2011.

24 Conseil fédéral, « Message complémentaire concernant la modification de la loi sur l'asile (Mesures à court terme) », 23 septembre 2011. <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2011/6735.pdf>

25 Tafelmacher, Christophe, « Mesures urgentes: un piège passé inaperçu », *SOS Asile*, Lausanne, bulletin n° 105, 1er trimestre 2013.

26 Texte final publié au Recueil officiel 2012, p. 5359: <http://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2012/5359.pdf>.

Entre-temps, l'Assemblée fédérale continue son travail de sape. Lors de la session d'hiver 2012²⁷, le deuxième pan de la révision est voté. La procédure de non-entrée en matière sera désormais uniquement réservée aux cas « Dublin ». Pour les autres motifs de NEM, une nouvelle procédure matérielle rapide est instaurée. Une phase préparatoire à la demande d'asile est introduite, avec un « entretien de conseil » destiné à évaluer les chances de succès de chaque demande, et on exige des candidat.e.s à l'asile d'exposer immédiatement d'éventuels motifs médicaux. On travaille également sur un plan franchement répressif. Ainsi, les activités politiques en Suisse sont interdites aux demandeur.euse.s d'asile en procédure, sous menace de sanctions pénales, ceci pour les empêcher de se créer « artificiellement » des motifs d'asile postérieurs à la fuite. Il est aussi prohibé à toute personne d'inciter à de telles activités politiques. Là encore, pour ajouter à l'absurde, les parlementaires ont dû réserver les situations couvertes par la Convention de 1951... D'autres sanctions sont introduites sur le plan de l'aide sociale.

La privatisation des tâches publiques devient très présente dans le domaine de l'asile. « L'entretien de conseil » pourra être confié à des organismes tiers, de même que les tâches « destinées à assurer le fonctionnement des centres d'enregistrement et de procédure », les « tâches médicales nécessaires » pour l'établissement des faits médicaux, ainsi que l'aide sociale à charge de la Confédération.

Faute de forces suffisantes, aucun référendum n'est lancé contre les mesures adoptées en décembre 2012. En février 2013, le DFJP met en consultation les projets d'ordonnances destinées à concrétiser les mesures urgentes adoptées en septembre 2013.²⁸ Les craintes que l'on pouvait avoir face à la notion très floue de « récalcitrant » ne sont pas levées, loin de là : des comportements anodins, comme rentrer en retard au CEP, justifient déjà le placement en « centre spécifique ». Aucune indication n'est fournie sur la procédure suivie pour ces décisions (durée d'un tel placement, contrôle et évaluation, accès au dossier, droit d'être entendu, recours, etc.)... Quant à l'Ordonnance sur les phases de test, elle prévoit une procédure extrêmement rapide et cadencée. En contrepartie, une assistance juridique sera assurée par un « prestataire de service », dont le champ d'action reste très limité.²⁹

Lors de la session de mars 2013, comme s'ils avaient oublié les graves restrictions votées en septembre et décembre 2012, les parlementaires UDC, PLR et PDC surenchérisent. Si la proposition de priver les étranger.ère.s admis.e.s à titre provisoire

27 Tafelmacher, Christophe, « Révision de la Loi sur l'asile: un Parlement multirécidiviste », *SOS Asile*, Lausanne, bulletin n° 105, 1er trimestre 2013. Texte final publié à la Feuille fédérale 2012, p. 8943 : <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/8943.pdf>

28 DFJP, « Audition en vue de la mise en œuvre de la révision urgente de la loi sur l'asile », communiqué du 19 février 2013 : <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2012-02-19.html>.

29 Masméjan, Denis, « Avocats gratuits pour les requérants : un projet à hauts risques », *Le Temps*, Genève, lundi 27 mai 2013.

(permis F) de tout regroupement familial est tout juste refusée, la motion du PLR de renvoyer directement les « réfugié.e.s économiques » dans leur pays d'origine trouve une bonne majorité, même si l'on ne sait pas du tout si et comment cela pourra se concrétiser. Est également acceptée par le Conseil national une motion PDC visant à établir des profils ADN à titre préventif et de manière systématique pour certaines catégories de réfugié.e.s, même pas suspecté.e.s de délits. Le Conseil fédéral a beau expliquer qu'une telle motion est anticonstitutionnelle et contraire au principe de proportionnalité, rien n'y fait.

La votation sur les mesures urgentes est agendée au 9 juin 2013. 78,5% des votant.e.s et tous les cantons plébiscitent les durcissements de septembre 2012, un véritable désastre. Profitant de ce résultat et de son engagement personnel dans la campagne de votation, la ministre socialiste Simonetta Sommaruga annonce le 14 juin 2013 la mise en consultation de son projet de « restructuration du domaine de l'asile ». Sans même attendre le résultat des fameuses « phases de tests », elle présente déjà les nouvelles dispositions légales qui visent l'objectif de mener 60% des procédures d'asile dans des centres de la Confédération et d'aboutir à une décision exécutoire dans un délai maximal de 140 jours, exécution du renvoi comprise.³⁰

UN LABORATOIRE DU DÉMANTÈLEMENT SOCIAL

Depuis les années 1980, la question du droit d'asile polarise violemment la société suisse. Curieusement, c'est au lendemain de l'adoption de la première Loi sur l'asile, après des décennies de gestion par le biais de directives administratives, que la polémique a débuté. Au fil des révisions, on est passé d'une législation relativement courte, ne comprenant qu'un minimum d'articles sur la procédure et se centrant sur le statut du réfugié reconnu, à un texte légal volumineux, où se sont multipliées les règles de procédure qui donnent de plus en plus de pouvoir à l'administration. Quant à la pratique, elle favorise les décisions sommaires et expéditives, ainsi que les statuts précaires.

On peut émettre l'hypothèse que, ce qui pose tant de problème, c'est le véritable droit au permis de séjour qui est garanti au réfugié reconnu par la Convention de 1951, ainsi que l'égalité de traitement avec les nationaux, ce qui est exceptionnel pour les migrant.e.s. L'administration préfère désormais maintenir les personnes dans une situation de non-droit. D'autre part, le domaine de l'asile a révélé le rôle central qu'a joué le mot d'ordre de la « chasse aux abus », qui a justifié toutes les mesures restrictives introduites dans la loi ou dans la pratique à l'encontre des réfugié.e.s. Mais ce slogan a également fait tache d'huile, devenant le pivot d'une

³⁰ Conseil fédéral, *Restructuration du domaine de l'asile: pour des procédures rapides et équitables*, Communiqué du 14 juin 2013, http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/mediennmitteilungen/2013/ref_2013-06-140.html.

vaste entreprise de démantèlement des droits sociaux dans notre pays et amenant à une modification en profondeur des rapports entre l'Etat et les citoyens.

L'exemple de l'aide d'urgence est édifiant à cet égard. On part d'un droit destiné à protéger les individus et à poser des obligations à charge de l'Etat, pour arriver à une mesure de contrainte étatique broyant ces mêmes individus dans l'espoir de les faire partir, ou à tout le moins, de les pousser hors des statistiques officielles. Là où le jeu devient sinistre, c'est que ces mesures n'ont pas démontré leur efficacité s'agissant de l'objectif recherché : nombre de personnes se trouvent toujours en Suisse, à l'aide d'urgence, depuis plusieurs années.

A force de multiplier les possibilités de décisions expéditives, on en est venu à perdre de vue l'objectif du droit d'asile. Une condamnation de la Suisse par le Comité des Nations Unies contre la torture en 2007 est venue rappeler que les clauses de non-entrée en matière ne garantissent aucune protection pour les personnes réfugiées, ni un traitement conforme aux droits humains.³¹ Quant aux procédures « Dublin », leur fréquence depuis 2008, leur caractère particulièrement expéditif et la satisfaction exprimée officiellement montre à quel point la pratique du droit d'asile tend aujourd'hui à la pure gestion de stock, dénuée de toute considération humaine.

Mais les mesures les plus récentes doivent particulièrement nous alerter. Interdiction et pénalisation des activités politiques, recours à la réduction de l'aide sociale pour punir certains comportements, sanction de l'insoumission aux autorités de procédure ou d'assistance, camps spécifiques pour récalcitrants, pleins pouvoirs au Conseil fédéral : se décline devant nos yeux une véritable mise au pas autoritaire, une injonction à la soumission et à l'immobilisme. Gageons que toutes ces mesures, de même que les expérimentations qui seront faites lors des « phases de test », pourraient s'étendre rapidement à d'autres domaines sociaux...

La tendance remarquée dans les dernières révisions à vouloir privatiser des pans entiers de ce qui devrait rester une tâche publique est tout aussi préoccupante. La gestion des « centres spécifiques » pour personnes « récalcitrantes » confiées à des organismes privés annoncerait-elle une privatisation plus générale des prisons, comme c'est la pratique aux Etats-Unis d'Amérique ? Même si la « tradition humanitaire » de la Suisse avait existé comme le prétend la propagande, une chose est sûre : au fil des révisions, ni la Loi sur l'asile actuelle ni sa mise en pratique n'ont quelque chose à voir avec une quelconque hospitalité, pas plus qu'avec un souci de protection.

CHRISTOPHE TAFELMACHER
AOÛT 2013

31 Comité des Nations Unies contre la torture (CAT), Genève: Communication n° 299/2006 *Jean-Patrick Iya c. Suisse*, du 16 novembre 2007. Hertig Randall, Maya, « La nouvelle loi sur l'asile à l'épreuve des droits de l'homme », *Jusletter, revue juridique en ligne*, www.weblaw.ch, 28 avril 2008. Iya, Jean-Patrick, « Témoignage kafkaïen », *SOS Asile*, n° 86, 1er trimestre 2008, p. 6.

Comité de rédaction

Nicole Andreetta (GE)
Françoise Jacquemettaz (VS)
Françoise Kopf (SO)
Danielle Othenin-Girard (NE)
Christophe Tafelmacher (VD)
Cristina del Biaggio (GE)
Marie-Claire Kunz (GE)
Sophie Hodel (BE)

VIVRE ENSEMBLE

Service d'information et de documentation sur le droit d'asile
CP 171 / 1211 Genève 8
Tél. (022) 320 60 94
Fax (022) 807 07 01
vivre.ensemble@asile.ch

Rédactrice responsable

Sophie Malka

Informez, pour renforcer les droits des réfugiés
> www.asile.ch/vivre-ensemble

Cet article a été publié en juin et septembre 2012 dans la revue *Vivre Ensemble* (n°133 et 134) et mis à jour pour la présente édition.

Vivre Ensemble est une association romande indépendante, laïque et sans but lucratif. Elle publie cinq fois par année une revue d'information et d'analyse critique sur la problématique du droit d'asile et des réfugiés en Suisse. Pour recevoir *Vivre Ensemble*, il suffit de verser CHF 20.- sur le CCP 12-9584-1.

Vous pouvez également suivre l'actualité de l'asile sur notre site Internet asile.ch/vivre-ensemble, ou encore sur facebook ou twitter (sous asile.ch).

Egalement à commander:

Hors-série #1 | André Kuhn | *Comment s'explique la surreprésentation des étrangers dans la criminalité ?* - Le point de vue d'un criminologue sur les statistiques criminelles (en français et en allemand)

Hors-série #2 | Karine Povlagic | *Accord de Dublin: La banalisation d'une tragédie* - L'accueil des réfugiés originaires de Somalie et d'Erythrée, qui ont transité par l'Italie avant de venir en Suisse.



Il y a ce qu'on dit sur les réfugiés Et il y a la réalité

Saviez-vous que 80%
des réfugiés sont
accueillis par les pays
du Sud?

Saviez-vous qu'en
2012, plus de 80%
des demandes d'asile
traitées ont été écar-
tées sans examen des
motifs d'asile?

La méconnaissance des faits constitue un terreau propice aux préjugés. Et c'est sur ces préjugés que s'appuient les adversaires du droit d'asile pour faire leur beurre électoral. En 9 volets illustrés, la brochure Halte aux préjugés éditée fin 2012 par Vivre Ensemble permet de confronter certaines idées-reçues aux éléments factuels.

Pour commander la brochure : www.asile.ch/prejuges